A GEOESTRATÉGIA DE DEFESA DA AMAZÔNIA AZUL SOB O SIGNO DA CRISE FISCAL BRASILEIRA

Andrei Tartaroni Soares Gomes da Rocha[1]
Eduardo Henrique Barreto[2]
Israel Bonadiman de Carvalho Silva[3]
Victor Danton Relva Nunes[4]
Yan Breno Azeredo Gomes da Silva[5]
Orientador: Prof. Carlos Alberto Franco da Silva[6]

RESUMO

A região marítima conhecida como *Amazônia Azul* constitui-se em verdadeiro recurso estratégico, biológico, mineral e energético para o desenvolvimento nacional, correspondendo a 52% da área continental do país. Essa dimensão geográfica representa um grande desafio de planejamento para a Marinha em face das demandas de soberania nacional sobre recursos e territórios em disputa. Assim, o presente artigo sinaliza para as potencialidades e limitações de apropriação da *Amazônia Azul* diante do atual panorama de crise orçamentária do Estado. Para tanto, o estudo se divide em três partes complementares. Após situar a *Amazônia Azul* no âmbito da geopolítica, os recortes jurídico-territoriais brasileiros no Atlântico Sul são analisados. Em seguida, sintetiza-se o panorama ambiental jurídico-internacional em que se inscreve a *Amazônia Azul.* Por fim, apresentam-se os desafios orçamentários da Marinha na defesa dos interesses bio-oceânicos do país diante da crise fiscal do Estado brasileiro. Em conclusão, o estudo aponta para Parcerias Público-Privadas, maior participação da sociedade e redesenho geoestratégico do país no Atlântico Sul como instrumento de defesa e exploração do mar territorial. Defesa da continentalidade e da maritimidade do território é o pano de fundo para a geopolítica estatal e geoeconômica do país no cenário da globalização e de disputas imperialistas.

Palavras-Chave: Amazônia Azul; Crise orçamentária; Defesa; Geoestratégia; Recursos bio-oceânicos; Soberania Marítima

[1] Andrei Tartaroni Soares Gomes da Rocha, graduando em Geografia na Universidade Federal Fluminense - UFF
[2] Eduardo Henrique Barreto, graduando em Geografia na Universidade Federal Fluminense - UFF
[3] Israel Bonadiman de Carvalho Silva, graduando em Geografia na Universidade Federal Fluminense - UFF
[4] Victor Danton Relva Nunes, graduando em Geografia na Universidade Federal Fluminense - UFF
[5] Yan Breno Azeredo Gomes da Silva, graduando em Geografia na Universidade Federal Fluminense - UFF
[6] Carlos Alberto Franco da Silva, professor titular em Geografia na Universidade Federal Fluminense - UFF

INTRODUÇÃO

A partir de 1930, a geopolítica de integração econômica do território brasileiro inscrevia a industrialização e urbanização como estratégias de legitimação militar e econômica de domínio territorial do país. Para tanto, a teoria geopolítica do *heartland* de Halford Mackinder serviu de inspiração para as bases de projeção continental do país, conforme prelecionava Mário Travassos. O projeto geopolítico da *Marcha para o Oeste* do Estado Novo de Getúlio Vargas apontava para os ideais de integração físico-territorial no país no coração da América do Sul. Avançar a fronteira urbano-industrial em direção à Amazônia, ao oeste da região Sul e aos Cerrados e aos limites políticos sul-americanos do país ajudou, portanto, a integração regional brasileira no continente.

No entanto, as pretensões geopolíticas do Estado não se limitaram ao domínio territorial do país. No âmbito da Guerra Fria, o país se lançou ao projeto geopolítico da modernidade, para fins de afirmação como potência regional emergente na economia internacional. As premissas geopolíticas do expansionismo e comando do mar de Alfred T. Mahan e Julian Corbett, da luta pela supremacia aérea de Alexander P. Seversky, William Mitchell e Von Seecket e da afirmação de estratégia de contenção e defesa externa de Nicholas J. Spykman se revelaram partes integrantes da *Doutrina de Segurança Nacional* dos governos militares elaborada na Escola Superior de Guerra.

Assim, desde a década de 1950, os vetores técnico-científicos das Forças Armadas já se faziam presentes na criação do CNPQ (submarino nuclear), na abertura do Instituto Tecnológico da Aeronáutica e da Embraer e na fundação da Avibrás, da Engesa e do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), dentre outras iniciativas. Na década de 1970, os esforços geopolíticos se concentraram na geração de energia (Usina Binacional de Itaipu e Usina Nuclear de Angra dos Reis), na integração física do país (projetos rodoviários-comunicações), no avanço da fronteira agrícola-mineral-industrial-demográfica em direção aos Cerrados e à Amazônia e na extensão dos domínios marítimos do território brasileiro.

Por meio do Decreto-Lei 1.098 de 25/03/1970, o Brasil estendeu a 200 milhas marítimas a largura do mar territorial e garantiu a exploração dos recursos naturais da plataforma submarina, sobretudo a partir das descobertas de petróleo na Bacia de Campos no litoral fluminense. Além disso, o Estado valorizou a geopolítica do mar territorial brasileiro para além das 200 milhas náuticas. Para tanto, a participação do país na Antártica e no Atlântico Sul se tornou fundamental para os interesses de apropriação dos recursos oceânicos disponíveis e de afirmação imperialista brasileira. É nesse contexto de expansão das relações sul-atlânticas que se traduz a inserção do país na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - Zopacas (1986), formada por 24 países sul-americanos e africanos.

A extensão da soberania brasileira no Atlântico Sul e os interesses geoeconômicos confluíram para a instituição do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (1989) e do Programa de Avaliação Potencial Sustentável dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva Brasileira (2006), ambos liderados pela Marinha e com participação da Petrobras e de centros de pesquisa oceanográfica e do Itamaraty. A criação da Comissão Interministerial do Mar (1974) e do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (1988), assim como a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (2008), forma um rol histórico de estratégias de afirmação de prioridades geopolíticas em direção ao Atlântico Sul.

A Estratégia Nacional de Defesa, por exemplo, explicita a defesa proativa (antecipação de futuros problemas) das plataformas petrolíferas como responsabilidade da Marinha brasileira, sobretudo no Polígono do Pré-sal recém descoberto, diante das vulnerabilidades geográficas, tecnológicas e jurídicas da afirmação do controle dos interesses estratégicos do país, conforme aponta Luciano Ponce Carvalho Judice (2015, p.52).

A extensão da fronteira petrolífera em águas profundas resultou, em 2018, na concentração de 95,5% das reservas de petróleo e 83,5% do gás natural em águas marítimas.

A produção do Pré-sal correspondeu a 53,3% do total produzido no país (*Boletim de produção de petróleo e gás natural, ANP, fevereiro de 2018*). De fato, em 2018, verifica-se uma industrialização do Atlântico Sul com os 113 sistemas de produção offshore em operação (JUDICE, 2018, p.120). Diante desse cenário, o planejamento estratégico proativo da Marinha do Brasil para o Atlântico Sul passou a valorizar as contribuições teóricas de Geoffrey Till (2013) em termos dos atributos dos recursos naturais disponíveis, da logística das redes técnico-informacionais e dos meios de domínio (defesa) e de negação do uso dos espaços marítimos por pescadores, tráfego de navios etc.

Se até o começo da década de 1970 o Atlântico Sul era considerado um vazio de poder e de domínio geoestratégico do país, uma releitura geopolítica da extensão do litoral do Brasil, das descobertas de petróleo em águas profundas, da concentração demográfica junto à costa, da concentração de 95% do comércio exterior do Brasil na região e da participação dos portos nas exportações do país direcionou o Estado brasileiro para alianças militares e políticas, tais como a Zopacas. A guerra por apropriação de porções territoriais do mar é parte integrante da geopolítica contemporânea brasileira.

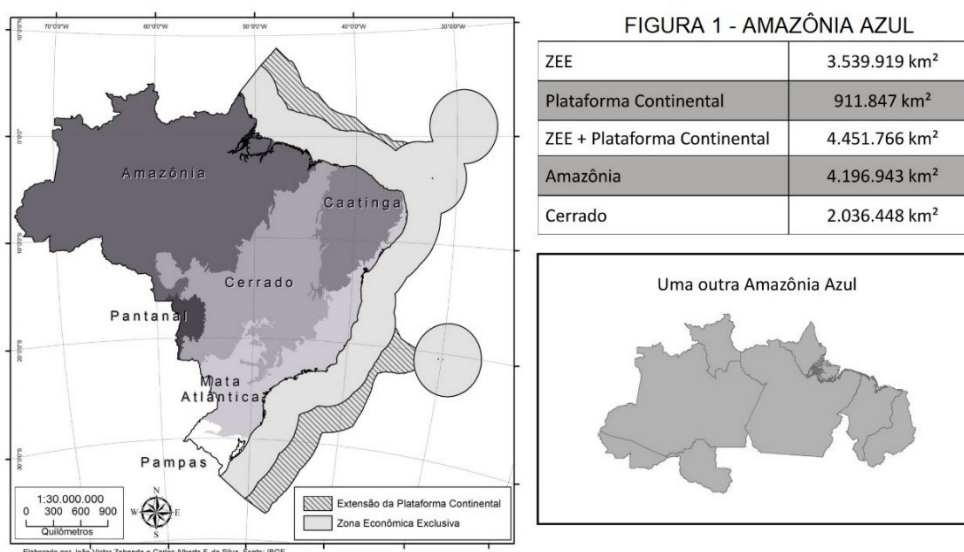
No século XXI, ao assumir posição estratégica no Oceano Atlântico em defesa militar e apropriação de recursos naturais, a Marinha do Brasil lançou em 2004 o conceito de "*Amazônia Azul*" como pleito de extensão da plataforma continental.

Em linhas gerais, os esforços diplomáticos do Brasil junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU resultaram na ideia de estender os limites da plataforma continental e da *Zona Econômica Exclusiva-ZEE* do país para 4,5 milhões de quilômetros quadrados. Por ser quase do tamanho da Amazônia Legal, o almirante Roberto de Guimarães Carvalho denominou esta área do mar territorial de *Amazônia Azul* (Figura 1). Diante do potencial geoestratégico da ZEE e *Amazônia Azul*, as vertentes econômica, científica, ambiental e de soberania territorial se afloram na tarefa da Marinha do Brasil em sinalizar para toda a sociedade brasileira o destaque que se deve conceder a essa área estratégica. Dessa maneira, assegura-se "*a incontestável importância estratégica e econômica do Atlântico Sul, o qual acolhe a Amazônia Azul, área de elevado potencial de recursos vivos e não vivos, como as maiores reservas de petróleo e gás natural do Brasil*" (BRASIL, Política Naval, 2019 p.13[7]).

Assim, a partir das considerações iniciais, este artigo visa chamar a atenção para um debate sobre os limites e potenciais de apropriação da *Amazônia Azul.* Para tanto, o estudo se divide em três partes complementares. Após situar a *Amazônia Azul* no âmbito da geopolítica, são analisados os recortes jurídico-territoriais brasileiros no Atlântico Sul. Em seguida, sintetiza-se o panorama ambiental jurídico-internacional em que se inscreve a *Amazônia Azul*. Por fim, apresentam-se os desafios orçamentários da Marinha na defesa dos interesses bio-oceânicos do país diante da crise fiscal do Estado brasileiro. Para fins de execução do estudo, a metodologia utiliza, sobretudo, as publicações do Ministério da Defesa e da Marinha do Brasil e de estudiosos da temática em tela, assim como de recurso cartográfico.

[7] Marinha do Brasil. Política Naval, disponível em https://www.naval.com.br/blog/2019/04/13/politica-naval-da-marinha-do-brasil/ Acessado em 30/05/2019.

FIGURA 1 - AMAZÔNIA AZUL

ZEE	3.539.919 km²
Plataforma Continental	911.847 km²
ZEE + Plataforma Continental	4.451.766 km²
Amazônia	4.196.943 km²
Cerrado	2.036.448 km²

1. OS RECORTES JURÍDICO-TERRITORIAIS BRASILEIROS NO ATLÂNTICO SUL

O Brasil possui a maior costa atlântica do mundo e o Atlântico Sul como seu principal espaço marítimo de atuação. De modo geral, é nesse oceano que as grandes áreas estratégicas se revelam, como, por exemplo, a “Garganta Atlântica”, situada entre a costa nordeste brasileira e a África Ocidental, região intercontinental importantíssima para o comércio mundial. Há também as passagens ao sul ligando o Atlântico ao Pacífico, as rotas do cabo da Boa Esperança interligando o Atlântico Sul ao Oceano Índico, além de oferecer um melhor acesso à Antártica (BRASIL, 2012). Por isso, o Atlântico Sul afirma-se como área de interesse prioritário na estratégia nacional de defesa. As disputas por áreas marítimas, recursos, biodiversidade e energia não podem ser negligenciadas (BRASIL, 2019).

De acordo com o decreto N° 99.165 de 1990 afirma-se que na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), “*todos os bens econômicos existentes na massa líquida, sobre o leito do mar e no subsolo marinho, ao longo de uma faixa litorânea de 200 milhas marítimas de largura, na chamada Zona Econômica Exclusiva (ZEE), constituem propriedade exclusiva do país ribeirinho*. ” Assim, percebe-se a importância da defesa proativa das áreas de exploração exclusiva e, consequentemente, da *Amazônia Azul* em termos de valor econômico, militar e político.

Quando os Estados começaram a se conscientizar no final da década de 1950, de que era necessário um novo ordenamento jurídico internacional para os oceanos, expandiram-se as informações sobre suas riquezas e os interesses pela potencial exploração dos recursos naturais disponíveis. Desse modo, no início da década de 1980, a ONU reconheceu a importância em estabelecer uma ordem jurídica e territorial para o uso dos mares e oceanos. Para tanto, foi assinada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de modo que os Estados soberanos facilitassem a comunicação internacional e promovessem o uso pacífico, a utilização justa e eficiente dos recursos vivos e não vivos, os estudos, a proteção e a preservação do meio marinho. Essa Convenção, além de estabelecer os princípios gerais da exploração dos recursos naturais do mar, do solo e do subsolo marinho, definiu importantes conceitos: Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental (BRASIL, Corpo de Fuzileiros Navais, 2019[8]).

[8] Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, disponível em https://www.marinha.mil.br/cgcfn/?q=amazonia_azul Acessado em 30/05/2019.

O Mar Territorial (MT) brasileiro, segundo o Art. 1°, da Lei N° 8.617, do dia 4 de janeiro de 1993, "*compreende uma faixa de 12 milhas marítimas, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil*. " O Corpo de Fuzileiros Navais (2019) reafirma que o Mar Territorial é a faixa de mar sobre a qual o Estado brasileiro possui exercício total de sua soberania, incluindo o espaço aéreo adjacente, assim como o seu leito e subsolo (MARINS *et al*, 2018[9]).

A Zona Contígua (ZC) brasileira, de acordo com a Lei N° 8.617, é determinada como "*a zona brasileira que compreende uma faixa que se estende da 12 às 24 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial".* Essas medidas são necessárias para se realizar o cumprimento das legislações aduaneira, fiscal, sanitária ou de imigração[3].

A *Zona Econômica Exclusiva* (ZEE), segundo o Art. 6° da Lei 8.617, é a faixa situada além do MT, que se estende das 12 às 200 milhas marítimas, cerca de 370 km, na qual o Estado costeiro exerce sua soberania no que diz respeito à exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais vivos ou não vivos e gestão das águas sobrejacentes ao leito do mar e do seu subsolo no que se refere à exploração para fins econômicos. O Estado brasileiro também exerce jurisdição, no que tange à alocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas na investigação científica marinha e proteção e preservação do meio marinho[3].

A Plataforma Continental (PC) é definida pela Lei N° 8.617 como "*o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu MT, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas"*. É possível ainda um prolongamento da PC, caso a margem continental se estenda além das 200 milhas. No ano de 2004, o Estado brasileiro apresentou à ONU seu pleito de extensão da PC, na qual durante cerca de 10 anos, com a participação da Marinha do Brasil, da comunidade acadêmica e da Petrobras, foram coletados 230 mil km de dados[3].

Em face de sua importância estratégica, a Marinha do Brasil legitima seu papel central na defesa de interesses geopolíticos do país nos limites da *Amazônia Azul.* Vale lembrar que, nos recortes marítimos brasileiros, exploram-se importantes reservas de petróleo e gás natural, e estima-se ainda que o Pré-Sal possua 35 bilhões de barris de reservas recuperáveis. Os testes realizados em determinadas áreas do Pré-sal mostraram prever volumes recuperáveis de até 16 bilhões de barris, o que permite dobrar as reservas brasileiras tanto de petróleo como de gás. Nos aspectos ambientais, enfatizam-se a preservação do bioma marinho e a exploração racional dos recursos no oceano, bem como o diagnóstico da diversidade biológica, do potencial biotecnológico e das províncias minerais. As organizações governamentais e não governamentais, por seu turno, atuam na sensibilização da opinião pública sobre a relevância da implantação de políticas públicas voltadas à preservação das águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) no âmbito das normativas internacionais.

2. O PANORAMA AMBIENTAL JURÍDICO INTERNACIONAL EM QUE SE SITUA A AMAZÔNIA AZUL

Atualmente, há um ponto de inflexão no que tange à relação com os oceanos: se antes eram vistos quase que inteiramente como meio para obtenção de alimentos proteicos, hoje atendem cada vez mais as demandas de uma sociedade industrial global (GOLDEN *et al.,*

[9] A Defesa no Atlântico Sul: a Origem da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul a partir do Complexo Regional de Segurança. Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, 2018.

2017). A atividade econômica nos oceanos, contudo, também é caracterizada por uma variedade complexa de riscos que precisam ser observados, dentre os quais estão aqueles relacionados à saúde oceânica. A poluição oriunda de certas atividades terrestres, como, por exemplo, o despejo direto de pesticidas, produtos químicos e esgoto industrializado, constitui forte agente de perigo para as espécies marinhas, haja vista a consequente degradação e descaracterização dos seus habitats, fato este considerado como uma das principais ameaças à biodiversidade marinha e costeira (AMARAL & JABLONSKI, 2005).

Torna-se nítido, portanto, que o uso insustentável dos oceanos e de seus recursos é uma ameaça ao bem-estar e prosperidade das populações humanas, de modo que a obtenção dos possíveis benefícios advindos do crescimento econômico mundial atrelado a essa nova relação do homem com os oceanos exigirá a utilização de novas abordagens que promovam um desenvolvimento simultaneamente responsável e sustentável (ODCE, 2016). Para tanto, emerge o conceito conhecido como economia azul (blue economy), abordado pela primeira vez na Conferência Rio+20 (2012) e definido, posteriormente, em relatório do Banco Mundial como uma "*lente para visualizar e desenvolver agendas políticas que simultaneamente melhoram a saúde dos oceanos e o crescimento econômico, de maneira consistente com os princípios da equidade social e inclusão*" (PATIL *et al.,* 2016, p.43).

Diante deste cenário, nas últimas décadas, uma série de debates sobre a preservação ambiental tem ganhado destaque nos principais fóruns internacionais, tal como no caso da problemática do lixo marinho e na propositura da Estratégia Honolulu, elaborada no âmbito da Conferência Internacional sobre Detritos Marinhos, gerenciada pelo programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UN - Enviroment). Nesse contexto, houve a reestruturação de mecanismos internacionais de proteção jurídica do meio ambiente, sobretudo a partir da Conferência de Estocolmo em 1972. O Brasil, atendendo aos anseios globais e visando projetar no cenário internacional a imagem de potência emergente dotada de consciência ambiental, sediou eventos relevantes como a Conferência ECO-92 e a Rio+20, bem como assinou acordos e tratados internacionais que solidificaram o compromisso nacional de atrelar o desenvolvimento econômico à proteção do meio ambiente.

No tocante à questão ambiental dos recursos oceânicos, verifica-se grande biodiversidade nas águas da *Amazônia Azul*. Há uma série de ilhas, espécies endêmicas e recursos minerais preciosos de modo que elencar toda essa vastidão biótica fugiria ao escopo deste trabalho. Entretanto, algumas localidades são dotadas de certas especificidades que merecem destaque, a saber:

- A ilha da Queimada Grande (SP), local em que é possível encontrar a rara e endêmica cobra denominada jararaca-ilhoa, dotada de características biológicas próprias e cujas toxinas de seu veneno ainda não são muito conhecidas. A título de comparação, o veneno oriundo da jararaca do continente deu origem a medicamentos como o anti-hipertensivo Captoril, que garantiu para a empresa manipuladora Squibb uma receita anual de U$ 5 bilhões (MARQUES *et al*.; 2002);
- O arquipélago de Abrolhos (BA), cujos recifes são os maiores e mais ricos do país (LEÃO, 1999) e de tamanha relevância, foi alçado à condição de "*Parque Nacional Marinho*" pelo Decreto 88.218 de 1983;
- A ilha da Trindade (ES), único local em território nacional em que ainda se pode reconhecer parte de um cone vulcânico, revela-se o interesse para realização de pesquisas sobre a origem e diferenciação dos magmas que irrompem da crosta oceânica (ALMEIDA,2002), assim como de função estratégico-militar em face do Posto Oceanográfico da Ilha da Trindade (POIT) sob guarnição da Marinha do Brasil.

A vastidão de recursos bióticos e abióticos da *Amazônia Azul* está protegida pelo ordenamento pátrio e internacional, exemplificados pelos artigos 9 e 10 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), promulgada pelo Decreto 2.519, de 1998, bem como pelo artigo 194 da já mencionada CNUDM. A relevância de tais compromissos internacionais não é irrisória, tanto no plano fático como no plano jurídico e dos conflitos inerentes ao ordenamento territorial ambiental.

Nesse sentido, vale ressaltar que o Estado brasileiro inscreve os conflitos entre normas internas e internacionais nos campos doutrinários monista e dualista[10] em consonância com o entendimento do Ministro Celso de Mello, de que seria na Constituição da República e não na controvérsia doutrinária, que antagoniza monistas e dualistas, que se deve buscar a solução normativa para a questão da incorporação dos atos internacionais ao ordenamento jurídico pátrio.(BRASIL, 2001).

Quando superada esta questão, observa-se na atual conjuntura internacional de crescente interdependência dos Estados nacionais o fato de a ordem territorial-ambiental não mais provir da autoridade, e sim da legitimidade da decisão de modo que a ação política do Estado se desloca da soberania para a responsabilidade (AMARAL,2010). Assim, conforme Casella *et al.*, (2008, p. 11), "*todos os Estados observam, em suas relações, normas que conscientemente consideram obrigatórias, vinculantes e restritivas do exercício das respectivas soberanias nacionais.* "

Dentre as normas restritivas estão aquelas denominadas *jus cogens*, ou seja, dotadas de preceitos imperativos que independem da expressão da vontade, da aceitação, de recepção ou ratificação no ordenamento interno. Os preceitos, por seu turno, exprimem valores éticos, que só podem se impor com força imperativa se forem absolutos e universais, e admitam modificação em função das transformações sócio-histórica da sociedade internacional e das modificações das concepções políticas, éticas, filosóficas e ideológicas (RODAS, 1974). A relevância do *jus cogens* é tamanha que sua positivação se encontra no artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, ratificada pelo Brasil e incorporada ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto 7.030 de 2009.

Diante da tutela jurisdicional que sustenta a proteção do meio ambiente marinho salvaguardado pela área da *Amazônia Azul*, deparamo-nos com conceitos preambulares que representam verdadeiras normas *jus cogens* como a prevalência da soberania estatal sobre os próprios recursos naturais e a elevação da conservação da biodiversidade biológica ao status de preocupação comum da humanidade (BRASIL,1998). Assinala-se ainda o imperativo do uso equitativo e eficiente dos recursos marinhos e a proteção e preservação do meio marinho (BRASIL,1990).

O Brasil deve, portanto, honrar os compromissos assumidos sob pena de constrangimento perante a ordem internacional e, acima de questões políticas transitórias, enveredar esforços permanentes para a preservação da riqueza ambiental sob sua jurisdição, consubstanciada em notável patrimônio da humanidade. Vale ressaltar que, por melhor que seja o desenho jurídico de um acordo internacional, os fatores determinantes para seu sucesso estão atrelados não somente a questões de interesse nacional, mas também à disponibilidade de recursos orçamentários, que garantirão a fiel execução do que for pactuado.

---

[10] A teoria dualista pressupõe a independência total do direito internacional do direito interno, não existindo conflito possível entre suas normas. Já para os monistas existiria apenas uma ordem jurídica composta por normas internas e internacionais interdependentes entre si. Ver PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Direito Internacional Público e Privado-Incluindo Noções de Direitos Humanos e Comunitário. Editora JusPODIVM, 2016.

3- OS DESAFIOS ORÇAMENTÁRIOS DA MARINHA NA DEFESA NOS INTERESSES DO PAÍS NA AMAZÔNIA AZUL

A *Amazônia Azul* constitui-se em um recurso estratégico biológico, mineral e energético que correspondente a 52% da área continental do país. No entanto, a dimensão geográfica da *Amazônia Azul* representa um grande desafio de planejamento para a Marinha em face das demandas de garantia da soberania de recursos e território em disputa, conforme diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa (END). Assim, vale sinalizar para o requisito de reestruturação das forças militares e da indústria da defesa territorial e marítima. Diante do desafio de contínua modernização da Marinha e da extensão do mar territorial do país, em 2009, foi divulgado o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB, 2010-2030), para fins de expansão de poder naval. O Plano previa a construção de 71 navios e a constituição de uma segunda esquadra e o sistema SisGASSz para o monitoramento das águas fluviais e do mar territorial, assim como o atendimento da Convenção de Hamburgo de 1979[11].

Os recursos orçamentários e humanos são os grandes desafios na implementação destes planos a longo prazo. Entre 2005 e 2018, o orçamento total da defesa passou de R$ 33 bilhões para R$ 102 bilhões, e o percentual de investimento em defesa no Brasil se manteve estável entre 1,4% e 1,53% do PIB, conforme Figura 2 (BRASIL,2018). A condição orçamentária lida com a expansão de gastos não discricionários, ou seja, destinados à folha de pagamento das Forças Armadas, e incluem ativos, inativos, pensionistas e anistiados. Somente como esses gastos, destinaram-se 73,4% do orçamento em 2010 e 76% em 2017 (PESCE, 2018), enquanto a parcela destinada a gasto corrente e investimento vem sendo comprimida.

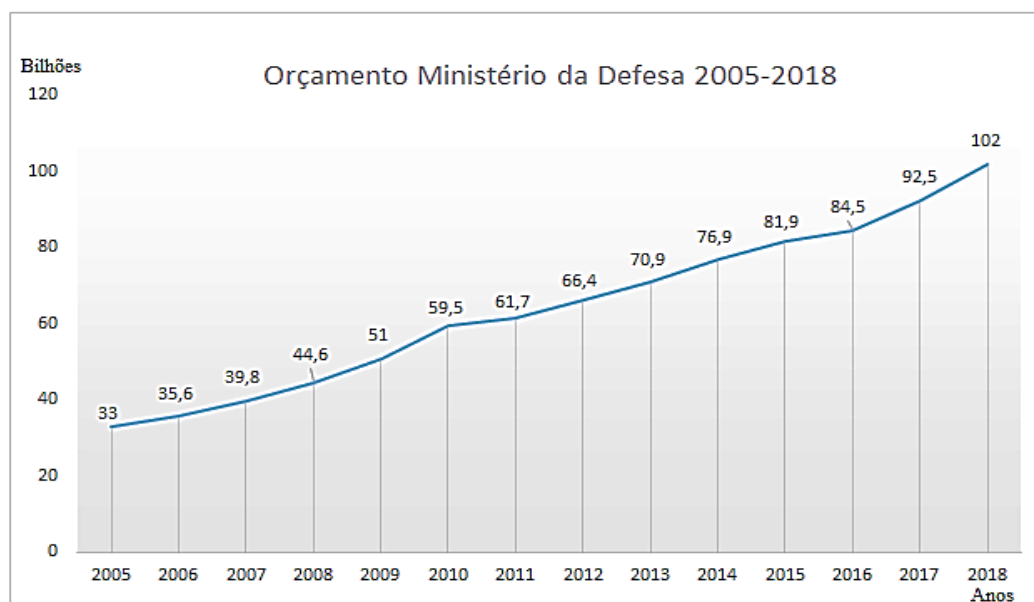



Figura 2: Orçamento Ministério da Defesa 2005-2018
Fonte: Ministério da Defesa, 2018.

[11] Ver Devesa.tv, Sem orçamento Ministério da Defesa adia projetos estratégicos até 2040, disponível em <https://www.defesa.tv.br/sem-orcamento-ministerio-da-defesa-adia-projetos-estrategicos-ate-2040/>; Naval, Exclusivo novo Paemb reduz o número de navios mas mantém porta aviões, disponível em < https://www.naval.com.br/blog/2018/07/26/exclusivo-novo-paemb-reduz-o-numero-de-navios-mas-mantem-porta-avioes/>; Defesanet, SisGAAz Um projeto ambicioso. Disponível em http://www.defesanet.com.br/sisgaaz/noticia/13964/SisGAAz-%E2%80%93-Um-projeto-ambicioso/. Acessado em 9 junho 2019.

Este cenário orçamentário revela a escassez crônica de recursos que dificulta a renovação da atual frota marítima e promove uma "*obsolescência em bloco*" (PESCE, 2018).

Diante dos obstáculos orçamentários, a Marinha tem recorrido à compra de projetos de navios já prontos ou à aquisição de navios usados, numa negociação chamada de *"compra de oportunidade",* tais como as recentes compras do NDM Bahia e o PHM Atlântico, que não envolveram transferência de tecnologia para o Brasil. A condição de investimentos descontínuos na defesa faz com que o Brasil não desenvolva uma equipe técnica e uma *Base Industrial de Defesa (BID*), que viabilizem o complexo industrial nacional e garantam a "vanguarda técnica" de tecnologia e pesquisa (PESCE, 2018).

As demandas da Marinha na geopolítica de legitimação do mar territorial e da sua projeção em direção à *Amazônia Azul* enfrentam, portanto, restrições orçamentárias que comprometem os interesses estratégicos do país no Atlântico Sul. Em 2014, o Brasil entrou em um ciclo de desaceleração da economia, gerando queda na arrecadação e uma crise fiscal do Estado (BARBOSA FILHO,2017). A expectativa de aumento do orçamento para o investimento na defesa é limitada pela atual Emenda Constitucional nº 95/2016, a chamada "*PEC do teto dos gastos públicos*", que restringe o aumento do orçamento não obrigatório, com efeitos em diversas áreas de atuação federal, inclusive no Ministério da Defesa.

Os projetos de longo prazo para a defesa têm sido impactados, principalmente no que se refere à expansão de investimentos demandados para a defesa da *Amazônia Azul*. Os planos de reestruturação (PAEMB, por exemplo) correm o risco de redução orçamentária e alongamento da execução dos projetos estratégicos, tais como o PROSUB, programa de construção de quatro submarinos de propulsão convencional e um de propulsão nuclear, e o PROSUPER, programa de obtenção de meio de superfície.

O agravamento da questão orçamentária é preocupante, no momento em que a Marinha requer investimento na defesa de recursos naturais da *Amazônia Azul* e planejamentos de longo prazo, que têm como instrumento o Plano Diretor da Marinha (PNDM). A Marinha passa, enfim, por uma diminuição de recursos no investimento e manutenção da frota atual de modo a comprometer a ação e missão de defesa de recursos bio-oceânicos. Ao afetar o planejamento de longo prazo, a capacidade de dissuasão fica comprometida frente aos países imperialistas ou às demais questões relativas à exploração da *Amazônia Azul.*

A defesa de interesses geoestratégicos na *Amazônia Azul* depende, enfim, estreitamente do condicionamento da Marinha, para fins de legitimar limites territoriais marítimos e a exploração dos recursos oceânicos.

Diante das insuficiências da frota marítima, a produção submarina com propulsão nuclear almeja a criação do submarino brasileiro *SN-Álvaro Alberto*, o que contribuiria para expansão da dissuasão e negociação sobre o mar territorial do país. A capacidade de emersão em águas profundas e sua autonomia fora da base é de um avanço estupendo. Ele será capaz de monitorar as distantes áreas marítimas e a extensão da plataforma continental, superando a atual barreira de 250 m de profundidade. No entanto, a problemática da insuficiência logística de defesa se mantém e se agrava num cenário de crise fiscal e política do Estado.

As questões ambientais, a exploração de recursos bio-oceânicos e a defesa geoestratégica da *Amazônia Azul* são, em suma, assuntos complexos. A *Amazônia Azul* possui um vasto patrimônio genético e grande biodiversidade, representados por milhares de espécies, conforme já sinalizado (ICMBIO, 2017). A exploração dos recursos bio-oceânicos disponíveis ainda é ambientalmente insustentável, segundo dados do programa Revizee da Marinha do Brasil (CASTELLO, 2010). Para reverter este alarmante quadro, há imperativa necessidade de aporte de recursos tanto nas pesquisas quanto na capacidade operacional de

proteção. Todavia, os recursos públicos são escassos. Mesmo considerando o somatório de todos os órgãos envolvidos na Amazônia Azul, apenas cerca de 26% do patrimônio natural é protegido por unidades de conservação (MMA, 2018), não obstante a área oceânica passar por pressões socioambientais (ICMBIO, 2017).

A fim de reduzir as pressões sobre a biodiversidade do mar, mas ainda assim mantendo bons níveis de exploração sustentável, existem diversas formas de captação direta e indireta de recursos financeiros que deveriam ser melhor aproveitadas. É preciso, portanto, elaborar estratégias de se manter o equilíbrio entre o compromisso de bem-estar geral, através da defesa e conservação do patrimônio ambiental, e as contas públicas. Talvez seja esse o grande desafio que se impõe ao Estado.

Assim, pensar que a defesa e a conservação são assuntos de responsabilidade única e exclusiva do poder público é um tanto quanto ingênuo em face da importância de parcerias com as corporações empresariais e da crise fiscal Estado brasileiro. É nesse sentido, em que se situam as Parcerias Público-Privadas ou PPP[12]. Mas por que utilizar-se das PPP's e não simplesmente privatizar a exploração dos recursos? Pergunta complexa, resposta simples. É estratégico!

A *Amazônia Azul* é uma área geoestratégica para diversos fins, sejam eles econômicos ou não, e seu potencial ainda se encontra em estudo através de diversos programas, como o REVIMAR[13] e o REVIZEE[14]. Assim, não é sensato entregar a exploração à iniciativa privada, pois não se sabe exatamente quais são todas as riquezas que ali se escondem e a dimensão da conservação ambiental. Além do mais, ainda há de se desconstruir a mentalidade do senso comum de que empresas privadas são mais eficientes que as empresas públicas, pois, segundo a nota técnica nº189 de janeiro de 2018 do DIEESE, as empresas públicas são extremamente lucrativas quando bem administradas, e é de enorme importância para o Estado manter certo nível de controle tanto sobre o mercado como sobre setores estratégicos nacionais.

Todavia, a situação de crise fiscal do Estado sinaliza para as parcerias na prestação de serviços socioambientais e na área de exploração econômica, em face das insuficiências sociotécnicas do Estado no aproveitamento potencial dos recursos bio-oceânicos. Outro ponto de suma importância da utilização das PPP's na Amazônia Azul é a ocupação produtiva de imensa área e a terceirização dos custos, pois através da exploração ou prestação de serviço do parceiro privado, o poder público desonera-se da necessidade de ocupar, explorar e fiscalizar a área. De fato, as empresas acionam controle do seu espaço de exploração capitalista, mesmo a depender parcial ou integralmente do apoio do poder público para questões de defesa.

[12] A PPP, conforme Artigo 2º da Lei Federal nº 11.079/2004, é definida, nas palavras de Marçal Justen Filho: *"como um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro"* (JUSTEN FILHO, 2005, p.549).

[13] A ação Avaliação, Monitoramento e Conservação da Biodiversidade Marinha (REVIMAR) é coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, e tem como objetivo avaliar, monitorar e promover a conservação da biodiversidade marinha, com enfoque ecossistêmico, visando ao estabelecimento de bases científicas e ações integradas capazes de subsidiar políticas e ações de conservação e estratégias de gestão compartilhada para uso sustentável dos recursos vivos.

[14] Este Programa teve como objetivo principal proceder ao levantamento dos potenciais sustentáveis de captura dos recursos vivos na nossa Zona Econômica Exclusiva (ZEE), que se estendeu desde o limite exterior do Mar Territorial, de 12 milhas de largura, até 200 milhas náuticas da costa, abrangendo uma extensão de cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados. O REVIZEE resultou de compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar, em 1988, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (em vigor desde 16 de novembro de 1994) e incorporar os seus conceitos à nossa legislação interna, através da Constituição de 1988 e da Lei nº 8.617, de 04 de janeiro de 1993. O Programa é essencial para que o nosso País possa garantir os seus direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos vivos da nossa ZEE, dentro da ótica de uso sustentável dos recursos do mar.

A transferência temporária de alguns bônus e ônus para parceiros privados aumenta a capacidade de investimentos e de defesa de interesses estratégicos do Estado, conferindo-lhe tempo para organizar suas finanças e adquirir capacidade financeira de, se necessário, assumir de maneira integral a exploração dos recursos e a manutenção dos serviços de preservação.

As PPPs podem ser desenvolvidas em conjunto com variados setores estratégicos, tanto no sentido comercial quanto nas questões inerentes à defesa. De fato, a Política Nacional para os Recursos do Mar e pelo Plano Setorial para os Recursos do Mar já direcionavam para a exploração da Amazônia mineral num ambiente de parceria entre órgãos governamentais, como a CPRM, instituições de pesquisa e ensino superior e com o setor privado. Essa aliança resultou na divisão do Brasil em Áreas de Relevante Interesse Mineral, as chamadas "ARIM".

Dentre os recursos minerais economicamente viáveis mapeados pela ARIM, verificam-se insumos para a construção civil, como areia e cascalho, e insumos para a agricultura, como o carbonato de cálcio e fósforo. Dentre os materiais não-metálicos, há grande quantidade de evaporitos, que são podem conter substâncias como anídrica, gipsita, halita, potássio e sais de manganês. No tocante aos os materiais metálicos, há presença de metais pesados e elementos de alto valor econômico, tais como titânio, zircônio, césio, lantânio, neodímio, tório, ouro, ilmenita, rutilo, monazita e zircônio. Ou seja, o potencial de exploração mineral capitalista no mar territorial é enorme e legitima a participação das corporações. No quesito energético, os principais recursos brasileiros são, sem sombra de dúvidas, o petróleo e o gás em face do imenso potencial de abertura aos investimentos privados.

A iniciativa privada na exploração da Amazônia Azul pode ainda ser verificada na atividade pesqueira, devido à extensão litorânea (8,5 mil km), ao mar territorial e sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de duzentas milhas (4,5 milhões km2) e mais de 2,5 milhões de hectares de áreas estuarinas. O Brasil apresenta excepcionais condições para pesca costeira, oceânica e para expansão da maricultura, apesar de já ter encontrado seu limite na pesca de captura. No Brasil, já temos exemplos de maricultura muito bem organizada, como é o caso do cultivo de camarões na região Nordeste e de moluscos na região Sul, o que já pode servir como exemplos a serem seguidos ao largo de toda a costa.

Essas atividades indicam o potencial das PPPs, e podem gerar alto grau de governança para as áreas em que se instalam, pois apesar da visão de lucro empresarial, há o interesse social da ação governamental. As PPPs funcionam, portanto, como importante instrumento de estratégia do Estado na defesa da Amazônia Azul, assim como de expansão do emprego e renda, segurança alimentar e proteção ambiental dos recursos bio-ocênicos. Assim, associam redução dos custos de defesa militar e à ocupação produtiva do mar territorial.

Na teoria, a estratégia de uso das PPPs pode funcionar muito bem quando se trata de apenas um ente público. No entanto, deve-se ter bem claro que é imperativa a necessidade de completa cooperação, quiçá até encontrar formas de integração mais profunda entre os mais diversos entes públicos que possuem interesses e responsabilidades sobre a *Amazônia Azul*, como os Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, de Minas e Energia, empresas públicas e estatais (CPRM, Petrobras etc.), dentre outros, para que esta estratégia desenvolva efeitos sinérgicos positivos entre os vários interesses envolvidos.

Além das parcerias com o setor privado, outra parceria, tão importante ou mais, é a que deve ser desenvolvida com toda a sociedade, pois qualquer trabalho de exploração ou preservação do mar é do interesse público, A falta de mentalidade marítima da população exige estratégia, tal como o Programa de Mentalidade Marítima da Marinha do Brasil. Na realidade, ainda falta a participação coletiva da sociedade e dos diversos órgãos na exploração da *Amazônia Azul*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A geopolítica do Atlântico Sul redesenha o tabuleiro geoestratégico do país em direção aos recursos bio-oceânicos inscritos na *Amazônia Azul* em termos de seu valor econômico-político-militar e de nova fronteira de exploração de recursos naturais do país, sobretudo depois das descobertas de petróleo em águas profundas. É nesse contexto que a *Amazônia Azul* se situa como parte da Estratégia de Defesa Nacional, proposta em 2008. Todavia, o insuficiente diagnóstico dos recursos marítimos, da biodiversidade e da vulnerabilidade ambiental da exploração capitalista, assim como a restrita logística de defesa da Marinha, anuncia assimetrias entre os interesses do país e sua capacidade de execução das estratégicas expansionistas sobre o Atlântico Sul. A crise fiscal e política do Estado, desde 2015, restringe o campo de manobras das Forças Armadas e das corporações, tais como a Petrobrás. No entanto, a crise abre janelas de oportunidades como a maior participação do capital privado na exploração dos recursos marítimos ou de constituição de um fundo de defesa marítimo financiado pela exploração offshore, conforme apontado por Luciano Ponde Judice (2018). A necessidade de impor uma geopolítica de domínio marítimo no Atlântico Sul define a responsabilidade do Estado brasileiro na instrumentalização logística de defesa dos limites territoriais da *Amazônia Azul* e nos acordos internacionais de exploração sustentável dos recursos ambientais. Assim, defesa militar e do meio ambiente são requisitos unificados em torno da *Amazônia Azul*, para fins de exploração econômica dos recursos energéticos disponíveis. A despeito da crise fiscal do Estado, o país não pode perder a oportunidade de afirmar-se como potência regional no Atlântico Sul. A geopolítica brasileira requer, portanto, posicionamento estratégico-militar em face das características da continentalidade e maritimidade do território do país no seio da América do Sul e do Atlântico Sul, respectivamente. A defesa proativa e a exploração da *Amazônia Azul* representam uma tarefa capital para o país diante do redesenho geopolítico global no século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, F. F. M. Ilha de Trindade - Registro de vulcanismo cenozoico no Atlântico Sul. In: Schobbenhaus, C.; Campos, D.A.; Queiroz, E.T.; Winge,M.; Berbert-Born, M.L.C. (Edits.) **Sítios Geológicos e Paleontológicos do Brasil**. 1. ed. Brasília: DNPM/CPRM - Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos (SIGEP). v.01: 369-377.2002. Disponível em <http://www.unb.br/ig/sigep/sitio092/sitio092.pdf>Acesso em 13 de junho de 2019.

AMARAL, Antônia Cecília Z.; JABLONSKI, Sílvio. Conservation of marine and coastal biodiversity in Brazil. **Conservation Biology**, v. 19, n. 3, p. 625-631, 2005.

AMARAL, Sergio. O conceito de segurança climática: reflexos para os países em desenvolvimento In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W. (Org.). **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. FGV Editora, 2010.

BARBOSA FILHO, Fernando, de Holanda. A crise econômica de 2014/2017**. Revista de Estudos Avançados USP,** 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1988.

_________. Presidência da República. Decreto N° 99.165, de 12 de março de 1990. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. Brasília, março de 1990.
_________. Decreto N° 2.519 de 16 de março de 1998.**Convenção sobre Diversidade Biológica**, Rio de Janeiro,1992.

_________. Lei N° 8.617, de 4 de janeiro de 1993. **Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências**. Brasília, DF, janeiro de 1993.

_________. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1480**/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Mello, 2001.

_________. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012.

_______. Doutrina básica da Marinha. Estado Maior da Armada. Norma interna da Marinha.EMA-305. Brasília, DF, 2014.

_________. **Brasil apresenta proposta de Fundo Azul na ONU**.Brasília: ICMBio.2017. Disponível em: <www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8968-brasil-apresenta-proposta-de-fundo-azul-na-onu>. Acesso em: 01 jun. 2019.

_________. Marinha do Brasil. **Política Naval**, 2019. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/politica_naval/book.html>. Acesso em: 30 maio 2019.

_________. Marinha do Brasil. Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, **Amazônia Azul**, disponível em <https://www.marinha.mil.br/cgcfn/?q=amazonia_azul>. Acesso em: 31 maio 2019.

_________. Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, **Amazônia Azul**, disponível em <https://www.marinha.mil.br/cgcfn/?q=amazonia_azul>. Acesso em: 9 junho 2019.

CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CASTELLO, J.P.; SUNYÉ, P.; HAIMOVICI, M. & HELLEBRANDT, D. Fisheries in southern Brazil: a comparison of their management and sustainability. **Journal of Applied Ichthyology**, v.25, n.3, p.287-293, 2009.

GOLDEN, J. S., VIRDIN, J., NOWACEK, D. P., HALPIN, P., BENNEAR, L., PATIL, P. G. Making sure the blue economy is green**. Nature ecology & evolution**, número 2, 2017.

JUDICE, Luciano Ponce Carvalho. **A defesa do ouro negro da Amazônia.** Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015.

________. A industrialização da Amazônia Azul e a defesa offshore. **Revista da Marinha do Brasi**l T4, 2018, p.120-131.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005

LEÃO, Z. M; A. N. Abrolhos - O complexo recifal mais extenso do Oceano Atlântico Sul. In: Schobbenhaus, C.; Campos, D.A.; Queiroz, E.T.; Winge, M.; Berbert-Born, M. (Edit.) **Sítios Geológicos e Paleontológicos do Brasil**. 1999. Disponível em <http://www.unb.br/ig/sigep/sitio090/sitio090.htm>

MARQUES, O. A. V.; MARTINS, M.; SAZIMA, I. A jararaca da Ilha da Queimada Grande**. Ciência Hoje**, v. 31, n. 186, p. 56-59, 2002.

OECD. The Ocean Economy in 2030.**OECD Publishing**. Paris, 2016.

PATIL, P. G., Virdin, J., DIEZ, S. M., ROBERTS, J., SINGH, A. Toward a blue economy: a promise for sustainable growth in the Caribbean. **World Bank**. 2016

PESCE, Eduardo Italo. Renovação do poder naval: projetar é preciso. **Revista Marítima Brasileira**.p.30-p.63. 2018.

RODAS, João Grandino. Jus cogens em direito internacional**. Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 69, n. 2, p. 125-136, 1974.

TILL, Geoffrey. **Sea power: a guide for the twenty-first century**. 3rd. London: Frank Cass, 2013.